

TIAGO GEBRIM

**A POLÍTICA AGRÍCOLA FACE ÀS NORMAS
PROGRAMÁTICAS DA CARTA CONSTITUINTE DE 1988:**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar visto sob a
ótica do Direito Econômico.

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em
Direito do Centro Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Daniel Amin

BRASÍLIA

2010

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que não mediram esforços para tornar este sonho possível.

EPÍGRAFE

"[...] de um país sem justiça fogem os mais temperantes, os mais ambiciosos e os mais audazes. Porque a audácia, a ambição e a temperança trabalham para a economia, e a economia vive da segurança, cuja base é a justiça."
Teatro Politeama. Salvador, BA

Rui Barbosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. HISTÓRICO E DESCRIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	10
2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO ECONÔMICO	17
2.1 O Papel do Estado	17
2.2 Democracia	19
2.3 A Constituição Federal de 1988 e as normas programáticas	21
3. O DIREITO ECONÔMICO E O PRONAF	26
3.1. Direito Econômico	26
3.2 Princípios do Direito econômico	27
3.3 Da redução das desigualdades regionais e sociais.....	28
3.4 Resultados do PRONAF	30
4. CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	45
Referências Bibliográficas.....	45
Bibliografia de apoio	48
Avaliação de políticas pública	48
Teoria Política	48
Legislação Afeta ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.....	49

RESUMO

O presente estudo de monografia tem como principal objetivo analisar as relações entre o universo jurídico e o mundo fático tendo como pressuposto o fato do Direito Constitucional Econômico funcionar como um vetor para as políticas públicas. Para tanto, utilizar-se-á da análise de conceitos e entendimentos doutrinários, a legislação e posicionamento dos Tribunais sobre a matéria abordada. Por fim, entende-se que o Direito Constitucional Econômico disponibiliza de forma efetiva meios para consecução dos objetivos constitucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Econômico, Direito Agrário, Constituição Federal, PRONAF, Redução das desigualdades sociais e regionais.

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para a monografia apresentada como requisito para a graduação no curso de Direito é A POLÍTICA AGRÍCOLA FACE ÀS NORMAS PROGRAMÁTICAS DA CARTA CONSTITUINTE DE 1988 e foi escolhido a partir do contado do estudante com o trabalho de avaliação de políticas públicas realizado como requisito para aprovação na disciplina Avaliação de Políticas Públicas cursada na Universidade de Brasília. Contudo, pretende-se abordar o tema sob um enfoque diferente, utilizando como marco orientador o Direito Constitucional.

Em que pese à existência secular do Ministério da Agricultura¹, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi conferida à política agrícola *status* de política de Estado², dessa forma tornou-se de extrema relevância o estudo dos impactos desta política. A pesquisa foi realizada através da coleta de dados indiretos disponíveis no portal da Agricultura Familiar e do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, no sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e no sítio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

A metodologia utilizada buscará a harmonização entre pesquisa Dogmática – baseada no tripé doutrina, legislação e jurisprudência – e a pesquisa sócio-jurídica – uma

¹ “O Ministério da Agricultura, originalmente denominado Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foi criado no século XIX por decisão da Assembléia Legislativa, quando da promulgação do *Decreto Imperial nº 1067* de 28 de julho de 1860, passando a integrar a estrutura formal do Gabinete do 2º Império.” Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 3 de maio de 2010.

² “A segunda – o Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante – é aquela que proponho. Na medida em que o Estado é a principal instituição de qualquer sociedade nacional, ele compartilha as duas formas que as instituições assumem: normativa e organizacional. Enquanto sistema normativo com poder coercitivo o Estado é a ordem jurídica e o sistema político; enquanto organização é o aparelho ou administração pública que garante o sistema constitucional-legal” BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Nação, sociedade civil, Estado e estado-nação: uma perspectiva histórica* in Texto de Discussão da EESP/FGV n. 189. São Paulo: Editora FGV, 2009, p. 1.

vez que o objeto de estudo traz a questão da eficácia da política agrícola e, conseqüentemente está intimamente relacionado com o sistema social, político e econômico. O corte temporal do presente trabalho, na ausência de dados mais recentes, ficará restrito ao período contido entre o ano de 1996 ao ano de 2005.

Não se pretende, nesta monografia, esgotar o assunto tratado, vez que existem diversas vertentes para abordá-lo. Tampouco se pretende realizar uma avaliação de políticas públicas ou propor soluções para os problemas agrários do país. O foco deste trabalho de conclusão de curso é verificar a observância dos princípios do Direito Econômico da Carta Constituinte de 1988 às políticas agrárias, em especial, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

A muito o estudo do Direito deixou de ser um estudo estritamente jurídico, de tal sorte que, atualmente, anda lado a lado com as ciências sociais. Dessa forma, o objeto do estudo será o PRONAF em contraposição às normas programáticas do art. 187 da Constituição Federal de 1988, vista sob a ótica do Direito Econômico Constitucional³.

Quanto à qualificação do artigo supracitado ser, ou não, de norma programática, será realizada uma análise tendo por base a doutrina e a jurisprudência. Assim, entende-se conforme a jurisprudência do Ministro Francisco Rezek que o artigo 187 é sim uma norma de conteúdo programático.⁴ Corroborar esse entendimento o posicionamento de Lenio Luiz Streck.⁵

³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 119.

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Ementa: [...] Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF, 10 agosto. 1995. DJ de 20.9.2002.

⁵ “Portanto, as possibilidades de efetivação dos direitos previstos nos textos constitucionais passam a depender do processo de compreensão do significado desse novo paradigma jurídico-político.” STRECK, Lenio Luiz. A

Bourdieu ensina que toda a análise da luta política deve ter como fundamento as determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político para que não seja induzida a naturalizar os mecanismos sociais que produzem a separação entre os agentes politicamente ativos e passivos. Bourdieu lembra que o que faz com que a vida política possa ser descrita na lógica da oferta e da procura é a desigual distribuição dos meios de produção de uma representação do mundo social.⁶ Logo, a análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF tem como fundamento determinante o foco econômico e social dessa política pública.

A jurisprudência acerca do tema é escassa e não aborda o tema com o viés proposto. Em sua maioria encontram-se apenas posicionamentos quanto à natureza da norma e não sobre a sua eficiência.

Ademais, no que pese a Constituição Federal possuir como fundamento a livre iniciativa⁷, não se trata de uma constituição liberal, pois a lógica capitalista deve ser contraposta⁸ aos ideais coletivos e sociais⁹.

Concretização de Direitos e a Validade da Tese da Constituição Dirigente em Países de Modernidade Tardia. Disponível em: www.trf4.jus.br. Acesso em: 12 de maio de 2009. p. 44.

⁶ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, s.d., p. 163-207.

⁷ “A livre iniciativa é um princípio fundamental ao capitalismo. Consiste na vedação ao Estado de impor compulsoriamente aos particulares a escolha quanto ao modo de exploração econômica. Significa a liberdade de desempenho de atividades econômicas, de modo que os particulares podem aplicar seus recursos econômicos como bem o entenderem. A livre iniciativa está referida no art. 170, parágrafo único.” FILHO, Marçal Justen. *Ordem Econômica e Financeira* in Curso de Direito Administrativo São Paulo: Saraiva. 2 ed. 2006. p. 4.

⁸ “Uma das projeções da livre iniciativa é a liberdade de participação na economia, corroborando o capitalismo enquanto modelo econômico adotado, que traz consigo todas as mazelas e formas de exclusão que lhe são inerentes, mas que deverá, antes de tudo, respeitar os valores sociais do trabalho, juntamente com a livre iniciativa na posição de fundamento do Estado e preceito da Ordem econômica, visando compatibilizar o regime de produção escolhido (capital, lucro), a dignidade da pessoa humana e a dimensão econômico-produtiva da cidadania.” BARROSO, Lucas Abreu. *Fundamentos Constitucionais da Política Agrária no Brasil*. in Revista de Direito Constitucional e Internacional - Vol.61. São Paulo: RT. 2007.

⁹ “A concepção individualista dos direitos humanos tem evoluído rapidamente, com os tremendos sucessos deste século, para uma transformação incomensurável das noções jurídicas do individualismo, restringidas agora por uma extensão, cada vez maior, dos direitos sociais. Já não se vê na sociedade um mero agregado, uma justaposição de unidades individuais, acasteladas cada qual no seu direito intratável, mas uma unidade

Dessa forma, pretende-se abordar a adequação fática dos elementos jurídicos do texto constitucional. Nesse mote, se faz necessário tecer algumas considerações sobre o Estado constitucional¹⁰ e o seu papel no atual contexto sócio-jurídico, com o fito de verificar a adequação das regras do mundo jurídico a realidade fática do agricultor familiar.

Assim, questiona-se se as leis que regulamentam o Direito agrícola atendem o disposto na Constituição Federal de 1988 sob a ótica do Direito Econômico, ou seja, a política agrícola Brasileira atende o disposto no art. 170 da Carta Magna?

naturalmente orgânica, em que a esfera do indivíduo tem por limites inevitáveis, de todos os lados, a coletividade.[...] Estou, senhores, com a democracia social, mas a minha democracia social é a que preconiza o Cardeal Mercier, falando aos operários de Malines “ essa democracia ampla, serena, leal, em uma palavra, cristã, a democracia que quer assentar a felicidade da classe obreira não na ruína das outras classes, mas na reparação dos agravos, que até agora tem curtido” (Conferência no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, “A questão social e política no Brasil”, em março de 1919). BARBOSA, Ruy. *A questão Social e Política no Brasil*. Disponível em: www.casaruibarbosa.gov.br. Acesso em: 12 de maio de 2009. p. 14.

¹⁰ “[...] o Estado constitucional é uma *tecnologia, política de equilíbrio político-social* através da qual se combateram dois “arbitrios” ligados a modelos anteriores, a saber: a autocracia *absolutista* do poder e os privilégios orgânico-corporativo medievais.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 85-87.

1. HISTÓRICO E DESCRIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF

Preliminarmente, é necessário contextualizar a situação do surgimento do PRONAF. Reconhecidamente o Brasil sempre apresentou grande potencial na área rural¹¹. Por séculos, esse importante segmento da economia nacional tem sido admitido como item fundamental da balança comercial, contribuindo para os projetos de desenvolvimento econômico¹². Apesar desse fato, o desenvolvimento rural está bem aquém do que esperavam aqueles que propugnavam uma concentração de esforços no melhor desempenho da agricultura familiar¹³.

O resultado desse paradoxo é bastante visível hoje: apesar de ser um dos setores mais robustos da economia nacional; as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social rural não gozam dos mesmos bons índices. Historicamente¹⁴, as políticas públicas e os programas de governo foram em larga medida orientados no sentido de

¹¹ “Observada de uma perspectiva ampla, a colonização do século XVI surge fundamentalmente ligada à atividade açucareira.” FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 76.

¹² “O início do processo de industrialização no Brasil foi uma consequência direta do desenvolvimento do mercado interno produzido pela expansão do café, bem como pelas políticas de proteção adotadas.” COUTINHO, Maurício C. “A teoria econômica de Celso Furtado: Formação econômica do Brasil”. In: LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (Orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. Goiás: Verbena, 2008. p. 8.

¹³ “Ainda que reconheçamos como inquestionável o protagonismo da forma familiar de produção do ponto de vista nacional e particularmente no âmbito do Brasil meridional, este quadro não parece tão auspicioso se levamos em conta o fato de que a cobertura do PRONAF custeio não ultrapassa 20% do universo de estabelecimentos familiares do país (4,139 milhões) e apenas 12,7% se temos em mente os créditos de investimento.” ANJOS, Flávio Sacco dos et al. Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

¹⁴ “O problema fundiário brasileiro nasceu com o primeiro exercício político de um território que pretendia transforma-se em nação (...). Assim o Brasil atravessou o período inicial das Capitanias, adentrou a época das sesmarias, percorreu o Império e viu nascer a República. As raras e tímidas tentativas disciplinadoras que o Poder público tentou implantar ou já vinham comprometidas em sua origem com os interesses da grande propriedade territorial ou acabaram sendo para elas canalizadas” GOMES, José. *O problema fundiário do Brasil e sua dimensão política*. Revista da ABRA. v. 7, n. 4, jul./ago. 1977.

favorecer grandes produtores rurais¹⁵, havendo subjacente a essa orientação a perspectiva de que o sucesso desses produtores no agronegócio, sem a preocupação de promover o desenvolvimento das regiões rurais onde se davam as grandes produções.¹⁶

Os resultados, após anos de políticas públicas mal formuladas, refletem os no enfraquecimento do pequeno produtor rural e da agricultura familiar¹⁷. Os níveis de desenvolvimento rural foram menores do que aqueles observados nas áreas urbanas; o êxito do agronegócio não abrigou a agricultura familiar, responsável por grande parte da produção agrícola total do país¹⁸, como também responsável pelo sustento de uma grande massa de trabalhadores rurais.

Nesse contexto é que se pensou um novo programa de desenvolvimento rural, dessa vez beneficiando não os grandes produtores, mas àqueles classificados por

¹⁵ “O surgimento, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar marca, indiscutivelmente, um divisor de águas no processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiros. Tal assertiva prende-se muito mais ao caráter desta mudança e dos objetivos implicados, do que propriamente no volume de recursos efetivamente disponibilizados para apoiar este setor, haja vista o fato da agricultura patronal concentrar nada menos que 76% do crédito atualmente disponibilizado para financiar a agricultura nacional.” ANJOS, Flávio Sacco dos et al . Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

¹⁶ “A omissão, de que me queixo, senhores, brada aos céus. A lei não considerou senão o trabalho industrial. Como explicar singularidade tão extravagante, qual a de, num país essencialmente agrícola e criador, se esquecerem do trabalho da criação e do da lavoura, os dois únicos ramos de trabalho atualmente nacionais, os dois sós, em absoluto, nacionais, os dois, onde assenta a nossa riqueza toda, a nossa existência mesma, e sem os quais a nossa própria indústria não poderia subsistir?” BARBOSA, Rui. *A questão Social e Política no Brasil. 1919*.

¹⁷ JESUS, A Marcos da S de. *Tentativas de criação da justiça agrária após a constituição federal de 1988*, Revista de informação legislativa, v.35, nº 137, p. 195-201, jan./mar. de 1998. pg. 200.

¹⁸ “Ainda que reconheçamos como inquestionável o protagonismo da forma familiar de produção do ponto de vista nacional e particularmente no âmbito do Brasil meridional, este quadro não parece tão auspicioso se levamos em conta o fato de que a cobertura do PRONAF custeio não ultrapassa 20% do universo de estabelecimentos familiares do país (4,139 milhões) e apenas 12,7% se temos em mente os créditos de investimento.” ANJOS, Flávio Sacco dos et al . Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

“agricultores familiares”, o PRONAF.¹⁹ Feita a devida contextualização do surgimento do mencionado programa, passa-se, agora, a descrição histórica de sua evolução.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é resultado de um projeto de apoio ao desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda²⁰. Criado por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996²¹, o programa começa a ser implementado sobre uma rede institucional pré-estabelecida, ou seja, o programa é produto da sistematização da questão agrária do país, podendo mesmo ser atribuído a ele uma avaliação *ex ante*, realizada antes de empreender o projeto, com o objetivo de planejar o programa e assentá-lo em fundamentos mais sólidos.

Dessa forma, o PRONAF surge de um conjunto de transformações nas orientações e concepções políticas, forjadas, em grande medida, pelos movimentos sociais dos próprios agricultores, voltadas às condições de vida e de trabalho do meio rural²². É na esteira destas pressões, historicamente constituídas, que em 1994, durante o Governo de Itamar Franco, originou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP -,

¹⁹ “O aparecimento do PRONAF marca um momento singular na história agrária brasileira. Pela primeira vez temos um programa comprometido com o apoio àquele setor, que até o começo dos anos 1990, erroneamente se identificava como sendo o dos “pequenos produtores””. ANJOS, Flávio Sacco dos et al . Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php>>. Acesso em: 18 de maio de 2009.

²¹ GOVERNO FEDERAL. DECRETO N.º 1.946, de 28.06.96. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 1º.07.96, Seção I, p. 2.

²² “Sua aparição responde ao impacto de dois grandes vetores: de um lado, pela pressão dos movimentos sociais em favor de transformações estruturais e da democratização das políticas públicas, e, de outro, pelo indiscutível reconhecimento do seu status científico enquanto categoria analítica por parte da intelectualidade brasileira.” ANJOS, Flávio Sacco dos et al . Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

financiado exclusivamente pelo BNDES²³. Maria Carneiro relata esse fato como “a primeira vez na história da política brasileira que a definição do público beneficiário aproximou-se das reivindicações dos movimentos sociais, considerando-se como classificadores a área e o tipo de mão-de-obra utilizada”.²⁴

Após dois anos de constituição do PROVAP, o programa foi reformulado e teve suas bases operacionais fortemente ampliadas, surgindo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Faz-se necessário aqui ressaltar que, mais do que alterar o eixo das políticas públicas até então vigentes do tradicionalismo rural para a agricultura familiar da pequena e média propriedade, o então novo programa foi dotado de mecanismos institucionais destinados a fomentar o desenvolvimento rural; destacadamente, essa foi a razão da criação de uma linha de crédito dentro do PRONAF por meio do qual seriam alocados recursos para a melhoria da infra-estrutura dos municípios.

Seria impossível tratar de um estudo do programa, em qualquer nível que fosse, sem conhecer, mesmo que com algum grau de superficialidade, a estrutura do órgão que o coordena. A resignação com a superficialidade não provém diretamente da profundidade do tema, mas sim da complexidade que está subjacente à elaboração de um programa federal com a extensão do PRONAF, principalmente por este se dedicar à delicada questão agrária.

Retomando a questão sobre a estrutura organizacional responsável pelo PRONAF, tem-se a coordenação sob o papel da Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, “órgão específico singular” que consta na estrutura regimental do Ministério do

²³ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

²⁴ CARNEIRO, Maria J. *Política Pública e Agricultura Familiar: Uma Leitura do Pronaf. Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 8, Abril de 1997, p.70-82.

Desenvolvimento Agrário - MDA. Conforme consta no sítio do MDA, a SAF tem por objetivo “consolidar o conjunto das políticas para a agricultura familiar, visando promover o desenvolvimento local sustentável por meio da valorização humana e da negociação política com representantes da sociedade, respeitando os desejos e anseios das organizações sociais e praticando os princípios da descentralização, da democracia, da transparência e da parceria, com responsabilidade”²⁵.

Deve-se mencionar que a própria missão da SAF define que sua atuação descentralizada e em nível de parcerias, o que corrobora a tese de que a formulação do programa se estabelece a partir da criação de canais de participação dos agricultores organizados na detecção dos problemas e na tomada de decisões. Ainda consta em seu documento constitutivo que à SAF cabe:

Integrar as ações do PRONAF com as ações dos programas de acesso à terra do MDA, apoiando a consolidação econômica das unidades familiares criadas [...] e sintonizar, preferencialmente no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, as ações do PRONAF com as propostas dos beneficiários, dos parceiros do setor público e dos demais agentes atuantes na questão da agricultura familiar.²⁶

O PRONAF, como já explicitado, acompanha o processo de descentralização das políticas públicas²⁷, motivado pela busca de maior eficiência, eficácia e efetividade na implantação dos projetos. Dessa forma, o programa tem uma coordenação federal e desta para “baixo”, atribuindo responsabilidades em todos os níveis da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No topo da pirâmide, encontram-se o Governo Federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, a Secretaria

²⁵ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php>>. Acesso em: 18 de maio de 2009.

²⁶ GOVERNO FEDERAL. DECRETO N.º 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o PRONAF e dá outras providências. [...] . DOU de 30.10.2001.

²⁷ GOVERNO FEDERAL. LEI N.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. DOU de 18.1.1991, art. 3º, inciso VI.

da Agricultura Familiar – SAF. Nos estados, são responsáveis o Governo Estadual, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, as Superintendências Regionais do INCRA, e outros órgãos. Por fim, nos municípios são acionadas as Prefeituras, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, os agricultores familiares e as organizações de agricultores familiares. Nessa estruturação básica, verifica-se a presença dos municípios, que, em última instância, serão as unidades onde aportaram substancialmente os recursos.²⁸

Como afirma o documento de constituição do programa, o Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996²⁹ “o PRONAF será constituído por organismos co-participantes, cujas ações confluirão para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR -, Conselhos Estaduais do PRONAF e conselho Nacional do PRONAF”. Utilizando-se ainda a descrição literal do documento, descreve-se que “[...] integram a estrutura do PRONAF, no plano municipal, mediante adesão voluntária, a Prefeitura Municipal [...], o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR -, o qual terá como membros representantes do poder público, dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente. [...], os agricultores familiares [...], as organizações de agricultores familiares e, por fim, as entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvam ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental”.³⁰

²⁸ GOVERNO FEDERAL. DECRETO N.º 1.946, de 28 de junho de 19. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 1º.07.96, Seção I, p. 2. Artigos 2º-5º.

²⁹ Op. cit. Item 28.

³⁰ GOVERNO FEDERAL. DECRETO PRESIDENCIAL N.º 1.946, de 28 de junho de 19. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 29.7.96. Artigo 4º, par. 1º, alíneas a-e.

No âmbito estadual, se reproduz a mesma organização: o governo Estadual, o Conselho Estadual do PRONAF e a Secretaria Executiva Estadual do PRONAF. Por fim, no âmbito federal, estabelece-se como estrutura organizativa o governo federal, por intermédio do Conselho Nacional do PRONAF e sua Secretaria-Executiva e as Superintendências Federais da Agricultura – SFA -³¹.

O objetivo básico do PRONAF é o alcance de um novo padrão de desenvolvimento rural, sustentável, gerador de emprego e renda, bem como de ganhos de bem-estar para o produtor familiar e para o consumidor em geral³². Tal padrão é desenvolvido de forma contínua, por meio da gestão social compartilhada do programa, consubstanciada nos conselhos municipais, territoriais, estaduais e no conselho nacional, nos quais se encontram representados os agricultores, as diferentes esferas governamentais e organizações da sociedade civil.³³

Para a consecução de seus objetivos, o PRONAF busca estimular a competitividade da agricultura familiar e sua inserção no mercado dominado pelo agronegócio, ensejando o associativismo.

³¹ GOVERNO FEDERAL. DECRETO PRESIDENCIAL N.º 1.946, de 28 de julho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 29.7.96. Artigo 4º, par. 1º, alíneas a-e.

³² GOVERNO FEDERAL. DECRETO N.º 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU. 31.10.2001. Artigo 1º.

³³ GOVERNO FEDERAL. DECRETO N.º 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU. 31.10.2001. Artigo 2º.

2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO ECONÔMICO

2.1 O Papel do Estado

Cabe ressaltar que para melhor compreender a aplicação das políticas públicas pelo Estado constitucional brasileiro faz-se mister uma breve explanação sobre o papel do Estado, as políticas públicas, a crise do Estado, a democracia e a justiça.

O Estado moderno passou por diversas modificações ao longo dos séculos até a atualidade. O homem abandonou o estado de natureza, firmando um contrato social, com a finalidade de constituir um Estado civil e, dessa forma, garantir a manutenção dos seus direitos naturais³⁴.

Assim, a forma como o Estado e os seus cidadãos se enxergam também mudou ao longo dos anos devido às influências político-econômicas que transformaram a sociedade. O Estado que outrora foi absoluto, passou a ser mínimo, voltou a ser um Estado provedor³⁵ e, encontra-se, agora no papel de Estado regulador³⁶.

Nesse mote, e livre de ideologias políticas, destaca-se que tanto o liberalismo, quanto o *welfare state* apresentaram falhas e virtudes em suas políticas e ações de Estado. Outrossim, o Estado brasileiro, observando as lições do passado, evoluiu:

A contemplação, nas nossas Constituições, de um conjunto de normas compreensivo de uma “ordem econômica”, ainda que como tal não formalmente referido, é expressiva de marcante transformação afeta o direito, operada no momento em que deixa de meramente prestar-se à

³⁴ LOCKE, John. *Two treatises of civil government*. London: Everyman's Library, 1966. p. 117-241. Tradução de Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. Ática: São Paulo, 2000. p. 91-110.

³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática À Gerencial*. In: *Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. pg. 4-5.

³⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia estado social reforma gerencial*. Revista de Administração de Empresas, Vol. 50, 2010. pg. 1-5.

harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas (no que, de resto, opera-se o reforço da função de legitimação do poder).³⁷

No que toca o papel do Estado, Norberto Bobbio ensina:

Do ponto de vista do Estado, as relações com o não-Estado variam segundo a maior ou menor expansão do primeiro em direção ao segundo. Também sob este aspecto podem ser distinguidos dois tipos ideais: o Estado que assume tarefas que o não-Estado na sua pretensão de superioridade reivindica para si, e o Estado indiferente ou neutro.³⁸

A crise do Estado³⁹, para Bobbio, trata da falência de um tipo de Estado e não do Estado em si, logo, volta à tona a discussão sobre o papel do Estado, nem tão liberal, nem tão intervencionista, o que é chamado de novo “contrato social”

Nesse sentido, Miguel Reale ensina: *“a crise do Estado surge toda vez que há um desequilíbrio entre seus componentes, ora prevalecendo o indivíduo todo-poderoso, em detrimento dos valores coletivos, ora predominando este, com espezinhamento dos indivíduos.”*⁴⁰

Destarte, Norberto Bobbio ensina que os direitos de liberdade somente poderão ser assegurados, uma vez que seja garantido um mínimo de bem-estar econômico de forma a permitir uma vida digna a cada cidadão.

³⁷ GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 13 ed. 2008. p. 13.

³⁸ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10ª Ed. 1987. p. 123.

³⁹ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10ª Ed. 1987. p. 126.

⁴⁰ REALE, Miguel, *Crise do capitalismo e crise do Estado*. São Paulo: Editora SENAC, 2000, p. 67.

A Constituição Federal garante o fomento da política agrícola⁴¹, que, no caso estudado, é realizado por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado pelo Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996.⁴²

No contexto atual, o papel do Estado não deve ser taxado de interventor ou mínimo, mas, sim, compete ao Estado oferecer condições as diversas áreas da sociedade para que se associem de forma autônoma tanto perante o Estado, quanto perante o mercado.⁴³

2.2 Democracia

O Estado como conhecemos atualmente está intimamente ligado ao conceito de Democracia. Sob esta ótica, mister se faz transcrever os ensinamentos de Miguel Reale, *in verbis*:

A questão democrática deve ser situada com esse mesmo espírito de aderência à realidade concreta, dependendo do êxito desta ou daquela solução mais da “dialética dos meios”, isto é, da utilização dos processos adequados e eficazes de institucionalização do poder, do que de fins ideais estereotipados, concebidos cerebrinamente em divórcio com as contingências da sociedade a que se destinam.

A Democracia se realiza por vários caminhos, inseparáveis da conformação e da consistência do terreno percorrido e a percorrer, mesmo porque se trata de uma experiência aberta, de um permanente processo de adaptação das soluções institucionais às exigências fundamentais do povo, a fim de se

⁴¹ Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

⁴² GOVERNO FEDERAL. DECRETO PRESIDENCIAL N.º 1.946, de 28 de julho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 29.7.96.

⁴³ QUINTAS, Fabio Lima. *Direito e Economia: o poder normativo da administração pública na gestão de política econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 72.

estruturar um Estado de Direito como expressão de uma experiência nacional intransferível.

Essa verdade torna-se como que palpável quando se analise o processo democrático no contexto da vida de um País empenhado na política do desenvolvimento, sob as garras de duas pressões antagônicas, uma de angustiante projeção para o futuro e outra de obstinado apego ao passado. Todos os projetos de superamento do status quo, quer os resultantes de febricitantes conjunturas de base emocional, quer os fundados em observações prudentemente amadurecidas, esbarram em toda sorte de obstáculos. À resistência oposta por fatores subjetivos, ligados aos vícios da mentalidade conformista ou rotineira, quanto não ao incipiente preparo técnico daqueles mesmos que postulas as reformas, somam-se as deficiências objetivas de natureza estrutural, a começar pelas carências primárias da infra-estrutura social e econômica.⁴⁴

Nesse sentido, Norberto Bobbio entende:

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.⁴⁵

Adicionalmente, o mencionado autor ensina que o Direito é um ordenamento de relações sociais, dessa forma, as dicotomias entre o público e o privado transferem-se essencialmente na distinção das relações sociais entre os iguais e os desiguais.⁴⁶

É nesse sentido que as normas programáticas dispostas no art. 184 da Constituição Federal devem ser observadas, pois possuem em sua essência um caráter de justiça social. Dessa forma Norberto Bobbio dispõe:

A terceira distinção que conflui da dicotomia público/privado, podendo iluminá-la e ser por ela iluminada, é a que diz respeito a duas formas clássicas de justiça: distributiva e comutativa... A justiça distributiva é aquela que na qual se inspira a autoridade pública na distribuição de honras

⁴⁴ REALE, Miguel, *Da revolução à democracia*. 2ª Ed. Inteiramente reestruturada. São Paulo: Convívio, 1977. p. 137.

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra 12ª ed. 1987. p. 155.

⁴⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 12ª ed. 1987. p. 15.

ou de obrigações: sua pretensão é que a cada um seja dado o que lhe cabe com base em critérios que podem mudar segundo a diversidade das situações objetivas, ou segundo os pontos de vista...a justiça cumulativa, por ele denominada equatrix, regula as sociedades de iguais, enquanto a justiça distributiva, denominada rectrix, regula as sociedades de desiguais, como a família e o Estado [1720, cap. LXIII]⁴⁷

O PRONAF busca de alguma forma restabelecer preceitos da democracia direta, onde o cidadão tem autonomia de escolher livremente como agir, como forma de valorização da cidadania.⁴⁸

De tal modo, o Ministro Supúlveda Pertence posiciona-se da seguinte forma:

Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta — o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) — a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224).⁴⁹

O Estado não deve mais buscar diminuir as diferenças sociais de forma direta e sim criar condições para que os cidadãos possam buscar essa diminuição. Esta é a chamada cidadania social⁵⁰, onde se busca reduzir as desigualdades econômicas.

2.3 A Constituição Federal de 1988 e as normas programáticas

Uma importante consideração que deve ser realizada acerca da Constituição Federal de 1988, diz respeito à circunstância, de que não existiu, naquele momento, uma Assembléia Constituinte originária, mas, sim, uma Assembléia Constituinte derivada, uma vez que o povo, que foi às urnas para eleger os representantes das Casas do Congresso, não

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10ª Ed. 1987. p. 19-20.

⁴⁸ GOVERNO FEDERAL. DECRETO Nº 3.991, de 30 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU. 31.10.2001. Artigo 4º.

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 244. Ementa: [...] Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 29 setembro. 2002. DJ de 31.10.2002.

⁵⁰ QUINTAS, Fabio Lima, *Direito e Economia: o poder normativo da administração pública na gestão de política econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007. p. 44.

teve conhecimento prévio, de que os eleitos viriam a ser investidos do poder de elaborar e promulgar uma nova Carta constituinte.⁵¹

Trata-se a Constituição de um conjunto de enunciados políticos, por sua vez a Constituição Federal de 1988 supera a qualidade de mero enunciado, pois, inclui igualmente um conjunto de normas programáticas inseridas no texto da Carta Magna sob a inspiração da tese de doutoramento do Prof. José Joaquim Gomes Canotilho, defendida na Universidade de Coimbra e intitulada “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador”.⁵²

Segundo Lenio Luiz Streck na publicação Caderno de Direito Constitucional – 2006, *in verbis*:

Não podemos esquecer, destarte, que a tradição (no sentido que lhe dá Hans-Georg Gadamer) nos lega à noção de Estado Democrático de Direito, representada pela idéia de que este se assenta em dois pilares: direitos fundamentais-sociais e democracia. Dito de outro modo, a Constituição programática-compromissória é condição de possibilidade para a garantia do cumprimento dos direitos sociais-fundamentais previstos no texto constitucional. [...] Esse paradigma toma forma quando a liberdade de conformação do legislador, pródiga em discricionariedade no Estado-Liberal, começa a ser contestada de dois modos: de um lado, os textos constitucionais dirigentes e compromissórios, apontando para um dever de concretizar os direitos fundamentais e sociais; de outro, o controle por parte dos tribunais, que passaram não somente a decidir acerca da forma procedimental da feitura das leis, mas também acerca de seu conteúdo material, incorporando os valores previstos na Constituição.⁵³

O Ministro Celso de Mello no julgado da ADPF 45 MC / DF - DISTRITO

FEDERAL dispõe:

⁵¹ RESENDE, Lécio. *O Estado democrático de direito*. In: Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral do Acre. Ano I, n. I, janeiro de 2007.

⁵² “O modelo da Constituição Dirigente inspirou diversos membros das Assembleia Constituinte brasileira. Por isso, a presente Constituição não almeja simplesmente retratar a realidade política vigente, como modelos ultrapassados do século XX, mas também cuida da inserção de objetivos programáticos que não poderia ser aplicados no momento da elaboração do texto constitucional.” MOREIRA, Nelson Camatta. *Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 06 de maio de 2010. p. 8.

⁵³ STRECK, Lenio Luiz. *A Concretização de Direitos e a Validade da Tese da Constituição Dirigente em Países de Modernidade Tardia*. Disponível em: www.trf4.jus.br. Acesso em: 12 de maio de 2009. p. 35 - 46.

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais. [grifo do autor]⁵⁴

Constituição dirigente é aquela que contém diretrizes e metas para a atuação dos órgãos do Estado, que estabelece programas de atuação para os órgãos estatais e as normas programáticas são aquelas que não se dirigem ao indivíduo, e sim aos órgãos do Estado, demandando desses uma ação em favor do desenvolvimento do Estado. Portanto, uma Constituição dirigente é nada mais do que aquela que possui normas programáticas, que estabelecem os programas e as políticas públicas que o Governo e os órgãos estatais devem seguir.⁵⁵

Para corroborar esse entendimento se faz necessária a transcrição do texto de Canotilho, que dispõe:

[...] Concretizando melhor, a positividade jurídico constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: (1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes torná-las em consideração como directivas matérias permanentes, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação ao actos que as contrariam.⁵⁶

⁵⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Ementa: [...] Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abril. 2004. DJ de 04.05.2004, p. 191.

⁵⁵ MOREIRA, Nelson Camatta. *Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 06 de maio de 2010. p. 7-13.

⁵⁶ CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 7ª Ed. Editora Almedina p. 1177.

Segundo Lassale, a essência da Constituição de um país é a soma dos fatores reais do poder que regem um país e a relação entre a Constituição e a Constituição jurídica é a materialização desses fatores reais de poder em uma expressão escrita, tornando-os não mais meros fatores reais de poder e sim no Direito posto. Assim, quem atentar contra o Direito posto, atenta contra a lei e como consequência será punido:

Não desconheceis também o processo que se segue para transformar esses escritos em fatores reais do poder, transformando-os desta maneira em fatores jurídicos. Está claro que não aparece neles a declaração que o senhor Borsig, o industrial, a nobreza, o povo, são um fragmento da Constituição, ou que o banqueiro X é outro pedaço da mesma; não, isto se define de outra maneira mais limpa, mais diplomática.⁵⁷

Hesse flexibiliza as idéias de Lassalle ao condicionar a autonomia da Constituição e dispõe que:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (Geltungsanspruch) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições [...] Há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas.⁵⁸

Dessa forma, a Constituição estabelece, no seu art. 187⁵⁹, critérios mínimos da política agrícola a ser fomentada pelo Estado. Posteriormente, estes padrões mínimos foram minudenciados por meio da edição de diversas leis e decretos, culminando na criação do PRONAF, por meio da publicação do Decreto nº 1.946, de 28 de julho de 1996.

⁵⁷ LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Disponível em: www.ebooks.org.br. Acesso em: 20 de maio de 2009.

⁵⁸ HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991. p. 14-15.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 124.

A seu turno, o supracitado Decreto e demais normas estabelecem uma série de diretrizes para a ação do PRONAF, entre elas o crédito rural, que é um instrumento de política pública com grande capacidade de promover ações de desenvolvimento, tendo se constituído no veículo pelo qual, particularmente os pequenos agricultores familiares, depositam suas esperanças e acessam meios para assegurá-lo.⁶⁰

A implantação de um programa de fortalecimento da agricultora familiar é uma das alternativas econômicas propugnadas para o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares.

⁶⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETÁRIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> >. Acesso em: 6 de maio de 2010.

3. O DIREITO ECONÔMICO E O PRONAF

3.1. Direito Econômico

Para Mills, “a ordem econômica tinha ascendência sobre o status social e o poder político; dentro dela, uma proporção ponderável de seus membros fazia parte dos que decidiam.”⁶¹

Mister se faz, dentro do viés proposto para o estudo, relembrar o ensinamento de Robert Dahl que aborda o desenvolvimento histórico da igualdade política nos Estados Unidos e sustenta que a desigualdade política é resultado da desigualdade na distribuição de recursos, e, dessa forma, utiliza a propriedade como paradigma - propriedade e controle de unidades econômicas como origens da desigualdade política.⁶²

Segundo Washington Peluso Albino de Souza, o Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objetivo o tratamento jurídico da política econômica e os agentes são quem dela participa. Adicionalmente, para o autor o Direito Econômico é o conjunto de normas de conteúdo econômico garantidoras da defesa e da harmonia dos interesses individuais e coletivos.⁶³

O Direito econômico é o ramo do Direito que estuda “os componentes jurídicos do fato econômico e com as consequências jurídicas de sua ocorrência”.⁶⁴ Ou seja, é o tratamento jurídico da política econômica.

⁶¹ MILLS, Wright C. *A elite do poder*. 4. ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 321.

⁶² DAHL, Robert. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, p.48-72.

⁶³ SOUZA, Washington Peluso Albino de, *Primeiras linhas de Direito Econômico*, Editora LTR. 6ª ed. São Paulo; 2005. p. 23.

⁶⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas, *Breve introdução ao Direito Econômico*, Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre; 1993. p. 25.

Assim, o Direito Econômico reflete valores e busca dirimir conflitos por meio das políticas públicas estabelecidas nas normas programáticas da Carta Constituinte de 1988 com o fito de atingir objetivos específicos.

Destarte, esse ramo do Direito preocupa-se tanto com o direito individual enquanto unidade dentro da sociedade e em suas relações particulares quanto com a função do indivíduo dentro da sociedade, no que diz respeito ao bem-estar coletivo.

3.2 Princípios do Direito econômico

O presente estudo tem como objetivo verificar a adequação do universo jurídico ao mundo fático, contrapondo as normas de Direito Econômico da Carta Magna de 1988 aos programas e políticas de governo, especificamente ao PRONAF.

Para tanto, mister se faz destacar os princípios do Direito Econômico contidos nos incisos do art. 170 da Constituição Federal, são eles: i) propriedade privada; ii) função social da propriedade; iii) livre concorrência; iv) defesa do consumidor; v) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; vi) redução das desigualdades regionais e sociais; vii) busca do pleno emprego; viii) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.⁶⁵

Dessa forma, tendo em vista as limitações práticas de minudenciar os impactos da política pública com todos os princípios do Direito Econômico, este estudo pretende, apenas, analisar o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 119.

Contudo, impossível fazê-lo sem confrontá-lo com o princípio da dignidade da pessoa humana, vez que, além de comparecer no art. 1º, inciso III, encontra-se externado no *caput* do art. 170⁶⁶.

Dessa forma, Eros Grau dispõe sobre o supracitado princípio da seguinte forma:

A dignidade da pessoa humana comparece, assim, na Constituição de 1988, duplamente: no art 1º como princípio político constitucionalmente conformador (Canotilho); no art 170, *caput*, como princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) – ou ainda, direi eu, como norma-objeto.

Nesta sua segunda consagração constitucional, a dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo – e em especial, o exercício da atividade econômica em sentido estrito – com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado. Logo o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação ao princípio duplamente contemplado na Constituição. [grifo do autor]⁶⁷

Segundo Thiago Luís dos Santos Sombra “o princípio da dignidade da pessoa humana somente pode ser compreendido enquanto inserido em um contexto de convivência social harmônica, ou seja, como decorrência da manifestação de um *standard* mínimo a ser conferido a todo indivíduo”⁶⁸.

3.3 Da redução das desigualdades regionais e sociais

A redução das desigualdades regionais e sociais prevista na Carta Magna é o principal foco do presente estudo, pretende-se abordar quais ações foram adotadas pelo Estado com fulcro na norma constitucional do art. 170 com o fito de tornar efetivo o seu texto.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 119.

⁶⁷ GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 13 ed. 2008. p. 197-198.

⁶⁸ SOMBRA, Thiago Luís dos Santos, *A eficácia dos direitos fundamentais nas relações jurídico-privadas*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. p.100.

Ademais, a redução das desigualdades regionais e sociais aparece na Constituição Federal na qualidade de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil conforme disposto no art. 3º, inciso III.⁶⁹

Nesse mote, Eros Grau não aborda o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais além da obviedade da sua literalidade. Igualmente, entende-se o mencionado princípio como o acesso às oportunidades por parte do ente tutelado a superação das desigualdades:

96. Objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é ainda o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Aí, também, um princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) – norma-objetivo - dotado de caráter constitucional conformador. Além disso, a redução das desigualdades regionais e sociais é tomada como um dos princípios da ordem econômica – princípio constitucional impositivo.

Erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (= garantir) do desenvolvimento econômico. Considere-se também o princípio positivado no inciso IV deste art. 3: promover o bem de todos; e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, mais assegurar a todos existência digna como fim da ordem econômica.

O enunciado do princípio expressa, de uma banda o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto votada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição Dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias.

[...]

O princípio inscrito no art. 3º, III e parcialmente reafirmado no art. 179, IV prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos – no sentido de superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas

⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 13.

públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes.⁷⁰

Assim, buscar-se-á responder a questão proposta na parte introdutória do presente trabalho: as leis que regulamentam o Direito agrícola atendem o disposto na Constituição Federal de 1988 sob a ótica do Direito Econômico, ou seja, a política agrícola Brasileira atende o disposto no art. 170 da Carta Magna? Tal preocupação é igualmente dividida por outros autores.⁷¹ Para responder a essa pergunta passa-se a uma breve explanação dos resultados obtidos pelo PRONAF.

3.4 Resultados do PRONAF

A seguir serão apresentados, em sua grande parte, alguns dados obtidos no texto *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*⁷² publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica. O mencionado estudo foi dividido em duas partes: financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios e política de crédito rural (custeio e investimento).

⁷⁰ GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 13 ed. 2008. p. 218-220.

⁷¹ “Apesar de serem dados preliminares, em que pese também a curta existência do programa, fica a questão: O PRONAF pode servir como instrumento em prol da emancipação e redução das desigualdades, ou, ao contrário, atua como elemento que reforça as diferenças sócio-culturais? A questão é pertinente e requer análises ulteriores.” ANJOS, Flávio Sacco dos; GODOY, Wilson Itamar; CALDAS, Nádia Velleda e GOMES, Mário Conill. Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2004, vol.42, n.3 [citado 2010-05-07], pp. 529-548 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-2003. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

⁷² ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão).

Em que pese não dispor de dados mais atuais⁷³ o referido texto é uma das principais referências no estudo do PRONAF, sendo citado pela grande maioria da bibliografia levantada sobre o tema. Com o intuito de procurar sanar esta deficiência do trabalho apresentado buscaram-se, em outras fontes, dados mais atuais que serão mencionados mais adiante.

A primeira parte das tabelas está relacionada ao financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios onde, a princípio, os agricultores rurais possuem liberdade para negociar a forma de investimento dos recursos com os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada.

Até o início de fevereiro de 1998, cerca de metade dos 998 municípios selecionados havia submetido seus planos de trabalho à Caixa Econômica Federal - CEF (509). Desses 509 municípios, mais de quatro quintos já tinham o financiamento contratado (423); e, destes 423 municípios, mais de um terço (152) já havia sido efetivamente beneficiado pelo financiamento.⁷⁴

TABELA 2

Municípios	Número	%	Municípios	Número	%
Elaborando PT	489	51	c/contrato	423	
Com PT na CEF	509	49	em processo	86	
Selecionados	998	100	c/PT na CEF	509	100

Nota: Em 4/2/98 já haviam sido liberados os recursos a 152 municípios.

⁷³ Tendo em vista que o estudo de Abramovay e Veiga baseia-se, em grande parte, no censo agropecuário realizado em 1996 e que este só foi atualizado pelo censo realizado em 2006.

⁷⁴ ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão). p. 15.

A seguir será demonstrado o desempenho das unidades da federação no implemento das três etapas supracitadas. A Tabela 3 é referente à distribuição regional dos municípios selecionados.

TABELA 3				
Regiões	Número de Municípios Selecionados		%	
Centro-Oeste	86		9	
Norte	124		12	
Sul	171		17	
Sudeste	230		23	
Nordeste	387		39	
Total	998		100	

C-Oeste	Norte	Sul	Sudeste	Nordeste
DF (5)	AP (8)	SC (57)	RJ (39)	AL (9)
MS (23)	RR (8)	PR (57)	ES (45)	SE (30)
MT (28)	AC (9)	RS (57)	SP (49)	MA (32)
GO (30)	AM (15)		MG (97)	PI (32)
	TO (15)			PB (35)
	RO (27)			RN (45)
	PA (42)			PE (60)
				CE (60)
				BA (84)
(86)	(124)	(171)	(230)	(387)

A Tabela 4 refere-se à distribuição regional dos municípios com planos na CEF (4/2/98).

TABELA 4				
Regiões	Número de Municípios com Plano na CEF em 4/2/98		%	
Norte	55		11	
Centro-Oeste	62		12	
Sudeste	99		19	
Sul	145		28	
Nordeste	148		29	
Total	509		100	

Norte	C-Oeste	Sudeste	Sul	Nordeste
AP (3)	DF (5)	ES (18)	SC (31)	SE (3)
RR (5)	GO (10)	RJ (21)	PR (57)	AL (9)
AM (6)	MS (19)	SP (26)	RS (57)	PB (11)
RO (6)	MT (28)	MG (34)		MA (14)
AC (6)				PI (16)
TO (11)				CE (19)
PA (18)				PE (24)
				RN (24)
				BA (28)
(55)	(62)	(99)	(145)	(148)

A Tabela 5 refere-se à Comparação dos Desempenhos Regionais na Primeira Etapa.

TABELA 5

Regiões	Municípios Selecionados	(Em porcentagem)
		Municípios com Plano na CEF em 4/2/98
Sul	17	28
Centro-Oeste	9	12
Norte	12	11
Sudeste	23	19
Nordeste	39	29
Total	100	100

A Tabela 6 elabora a classificação das UF segundo o Percentual de Planos na CEF em 4 de fevereiro de 1998.

TABELA 6

UF	Número de Municípios (1)	Nº Mun. com Plano na CEF (2)	(2) / (1) (em %)
Total	998	509	51
RS	57	57	100
PR	57	57	100
MT	28	28	100
AL	9	9	100
DF	5	5	100
MS	23	19	83
TO	15	11	73
AC	9	6	67
RR	8	5	63
SC	57	31	54
RJ	39	21	54
SP	49	26	53
RN	45	24	53
			<i>média 51</i>
PI	32	16	50
MA	32	14	44
PA	42	18	43
PE	60	24	40
ES	45	18	40
AM	15	6	40
AP	8	3	38
MG	97	34	35
BA	84	28	33
GO	30	10	33
CE	60	19	32
PB	35	11	31
RO	27	6	22
SE	30	3	10

O estudo aponta que existe uma disparidade na primeira das três etapas para obtenção do financiamento do PRONAF-M, com uma nítida vantagem da região Sul (particularmente RS e PR), mas desempenho semelhante foi conseguido por um estado do Centro-Oeste (MT). Na outra ponta encontra-se a região Nordeste (particularmente SE, PB, CE, BA, PE), com resultados semelhantes no Norte (RO, AP, AM), no Centro-Oeste (GO), e mesmo no Sudeste (MG, ES).⁷⁵

A tabela 7 faz referência à Classificação das UF segundo o Percentual de Valor já contratado, referenciando na primeira coluna o valor total dos Planos de Trabalho na CEF e na segunda coluna valor contratado até 4 de fevereiro de 1998.

TABELA 7			
(Em R\$ 1,00)			
UF	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF	Valor Total Contratado até 4/2/98	%
Total	75 075 970	63 120 520	84
RN	4 328 564	4 328 564	100
CE	3 360 490	3 360 490	100
ES	2 628 557	2 628 557	100
RO	975 271	975 271	100
SE	549 119	549 119	100
AP	429 150	429 150	100
BA	5 517 524	5 317 524	96
PR	5 865 237	5 427 907	93
RS	5 876 529	5 408 140	92
GO	1 510 603	1 357 803	90
SP	3 494 367	3 067 527	88
PA	2 379 748	2 064 648	87
RJ	3 136 956	2 686 912	86
			<i>média 84</i>
PI	3 135 224	2 565 724	82
SC	5 452 414	4 396 341	81
MG	4 994 068	3 937 118	79
PE	4 601 037	3 632 190	79
MA	2 467 727	1 917 727	78
MT	3 205 656	2 423 198	76
AC	901 500	641 000	71
MS	2 921 063	1 871 463	64
TO	1 621 721	1 031 773	64
PB	2 023 924	1 264 653	62
AL	1 406 090	809 000	58
AM	906 026	452 844	50
RR	637 405	275 875	43
DF	750 000	300 000	40

⁷⁵ ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão). p. 17.

A Tabela 8 é referente à Classificação das UF segundo o Percentual de Valor já Recebido.

TABELA 8

(Em R\$ 1,00)			
UF	Valor Total Contratado	Valor Recebido até 4/2/98	%
Total	63 120 520	24 739 867	39
GO	1 357 803	1 208 003	89
PB	1 264 653	1 114 653	88
MS	1 871 463	1 404 163	75
ES	2 628 557	1 917 239	73
RN	4 328 564	2 941 953	68
PE	3 632 190	2 313 588	64
SC	4 396 341	2 473 063	56
PA	2 064 648	1 100 669	53
RS	5 408 140	2 693 004	50
MG	3 937 118	1 948 811	50
CE	3 360 490	1 602 218	48
SP	3 067 527	1 186 939	<i>média 39</i>
MT	2 423 198	836 693	35
AP	429 150	120 000	28
PR	5 427 907	1 339 730	25
MA	1 917 727	399 469	21
TO	1 031 773	139 672	14
BA	5 317 524	0	-
RJ	2 686 912	0	-
PI	2 565 724	0	-
RO	975 271	0	-
AL	809 000	0	-
AC	641 000	0	-
SE	549 119	0	-
AM	452 844	0	-
DF	300 000	0	-
RR	275 875	0	-

O estudo demonstra que nas duas fases que se seguem, a região Norte demonstrou o pior desempenho (especialmente TO, AM e RR), igualmente como AL e DF.⁷⁶

A Tabela 9 refere-se à Classificação das Unidades da Federação segundo o Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF.

TABELA 9

UF	Número de Municípios	Nº Mun. com Plano na CEF 4/2/98	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF (R\$ 1,00)
Total	998	509	75 075 970
RS	57	57	5 876 529
PR	57	57	5 865 237
BA	84	28	5 517 524
SC	57	31	5 452 414
MG	97	34	4 994 068
PE	60	24	4 601 037
RN	45	24	4 328 564
SP	49	26	3 494 367
CE	60	19	3 360 490
MT	28	28	3 205 656
RJ	39	21	3 136 956
PI	32	16	3 135 224
MS	23	19	2 921 063
ES	45	18	2 628 557
MA	32	14	2 467 727
PA	42	18	2 379 748
PB	35	11	2 023 924
TO	15	11	1 621 721
GO	30	10	1 510 603
AL	9	9	1 406 090
RO	27	6	975 271
AM	15	6	906 026
AC	9	6	901 500
DF	5	5	750 000
RR	8	5	637 405
SE	30	3	549 119
AP	8	3	429 150

A Tabela 10 refere-se à Classificação das Unidades da Federação segundo o Valor Médio dos Planos de Trabalho.

⁷⁶ ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão). p. 19.

TABELA 10

UF	Número de Municípios	Nº Mun. com Plano na CEF 4/2/98 (1)	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF (2)(R\$ 1,00)	Valor Médio dos Planos de Trabalho da UF (2)/(1) (R\$ 1,00)
Total	998	509	75 075 970	147 497
BA	84	28	5 517 524	197 054
PI	32	16	3 135 224	195 952
PE	60	24	4 601 037	191 710
PB	35	11	2 023 924	183 993
SE	30	3	549 119	183 040
RN	45	24	4 328 564	180 357
CE	60	19	3 360 490	176 868
MA	32	14	2 467 727	176 266
SC	57	31	5 452 414	175 884
RO	27	6	975 271	162 545
AL	9	9	1 406 090	156 232
MS	23	19	2 921 063	153 740
GO	30	10	1 510 603	151 060
AM	15	6	906 026	151 004
AC	9	6	901 500	150 250
DF	5	5	750 000	150 000
RJ	39	21	3 136 956	149 379
				<i>Média</i> 147 497
TO	15	11	1 621 721	147 429
MG	97	34	4 994 068	146 884
ES	45	18	2 628 557	146 031
AP	8	3	429 150	143 050
SP	49	26	3 494 367	134 399
PA	42	18	2 379 748	132 208
RR	8	5	637 405	127 481
MT	28	28	3 205 656	114 488
RS	57	57	5 876 529	103 097
PR	57	57	5 865 237	102 899

O estudo aponta que os planos de trabalho de mais alto valor médio são mais freqüentes na região Nordeste e os planos de trabalho de mais baixo valor médio advêm das Unidades da Federação de melhor desempenho na primeira etapa: RS, PR e MT.⁷⁷

A seguir serão expostas as tabelas relativas à segunda parte do estudo, que diz respeito ao crédito de custeio e de investimento.

⁷⁷ ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão). p. 21.

A Tabela 11 dispõe sobre o Crédito Rural PRONAF — Financiamentos Concedidos (número de contratos e valor) — 1996 e 1997 — Regiões e Estados Selecionados

TABELA 11
Crédito Rural PRONAF — Financiamentos Concedidos
(número de contratos e valor) — 1996 e 1997 — Regiões e Estados Selecionados

	1996				1997			
	Nº de Contratos		Valor (R\$ 1 000)		Nº de contratos ¹		Valor (R\$ 1 000)	
	Custeio	Invest.	Custeio	Invest.	Custeio	Invest.	Custeio	Invest.
Sul	259 134	inexist.	420 252	inexist.	267 905	64 402	593 693	455 145
Sudeste	16 364	inexist.	67 342	inexist.	46 616	14 457	169 372	134 929
MO	10 453	inexist.	31 394	inexist.	32 531	13 047	118 478	107 237
Nordeste	44 636	inexist.	84 444	inexist.	61 332	13 676	83 787	70 164
Centro-Oeste	3 922	inexist.	11 252	inexist.	7 861	8 247	29 266	84 842
Norte	3 872	inexist.	65 974	inexist.	4 024	912	11 738	7 729
Brasil	332 826	Inexist.	649 796	inexist.	387 728	101 694	887 912	736 965

Fonte: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com base em dados do BACEN/RECOR, do Banco do Brasil e do BNDES.

Nota: ¹Não se pode somar os contratos de custeio com os de investimentos para se obter o total dos beneficiários do programa, uma vez que a esmagadora maioria dos tomadores de recursos de investimento também usa crédito de custeio.

A Tabela 12 dispõe sobre Custeio PRONAF Crédito Rural PRONAF: Financiamentos Concedidos (número de mutuários e valor contratado) Período: janeiro a dezembro de 1997(posição final).

TABELA 12
Custeio PRONAF
Crédito Rural PRONAF: Financiamentos Concedidos (número de mutuários e valor contratado)
Período: janeiro a dezembro de 1997(posição final)

Tabela 1: Indicadores de desempenho de 1997 (posição final)															
UF	Exigibilidade MCR- 6.2		FAT/ Custeio Tradicional		FAT/ Rural Rápido		FAT/PRONAF-Especial		FNE-PRONAF		Total	% Participação		Valor por Contratos (Média)	
	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)		Sobre o N.º Contratos	Sobre o Valor Contratos		
N	0,00	0,00	2 731	7 273,66	2 572,00	7 627,89	0,00	0,00	0,00	0,00	5 303,00	14 901,35	1,37	1,68	16 374,60
RO			1 344	3 450,83	1 648	5 438,87	0	0,00			2 992	8 889,70	0,77	1,00	2 971,16
AC			0	0,00	179	172,40	0	0,00			179	172,40	0,05	0,02	963,13
AM			204	810,65	98	239,61	0	0,00			302	1 050,26	0,08	0,12	3 477,68
RR			2	7,08	0	0,00	0	0,00			2	7,08	0,00	0,00	3 540,00
PA			264	765,90	285	853,60	0	0,00			549	1 619,50	0,14	0,18	2 949,91
AP			0	0,00	0	0,00	0	0,00			0	0,00	0,00	0,00	0,00
TO			917	2 239,20	362	923,41	0	0,00			1 279	3 162,61	0,33	0,36	2 472,72
NE	250	515	53 875	68 677	7 141		0	0,00	66	207,54	61 332	69 399,56	16	9	13 430,45
MA			5 774	5 902,54	34	112,73	0	0,00			5 808	6 015,27	1,50	0,68	1 035,69
PI			2 770	3 062,93	1 452	2 505,14	0	0,00			4 222	5 568,07	1,09	0,63	1 318,82
CE			8 616	10 927,07	379	919,52	0	0,00	5	11,60	9 000	11 858,19	2,32	1,34	1 317,58
RN			7 328	8 812,62	215	437,21	0	0,00			7 543	9 249,83	1,95	1,04	1 226,28
PB	235	490,72	2 561	4 422,18	65	168,95	0	0,00	58	189,5	2 919	5 271,35	0,75	0,59	1 805,88
PE			7 671	11 308,72	298	921,44	0	0,00			7 969	12 230,16	2,06	1,38	1 534,72
AL			696	1 641,78	94	234,47	0	0,00			790	1 876,25	0,20	0,21	2 375,00
SE			3 780	5 380,16	135	319,98	0	0,00	2	3,89	3 917	5 704,05	1,01	0,64	1 456,22
BA	15	24,29	14 679	17 219,01	4 469	8 822,16	0	0,00	1	2,55	19 164	26 068,01	4,94	2,94	1 360,26
SE	2 047	5 299	6 635	23 486	37 934	138 819,22	0	0,00	0	0	46 616	167 603,79	12	19	14 666,58
MG	7		3 996	13 934,37	28 528	104 524,07	0	0,00			32 531	118 458,44	8,39	13,34	3 642,03
ES	426		452	1 544,31	5 348	17 435,61	0	0,00			6 226	18 979,92	1,61	2,33	3 329,28
RJ			1 265	4 981,73	517	1 905,09	0	0,00			1 782	6 886,82	0,46	0,78	3 864,66
SP	1 614	5 298,63	922	3 025,53	3 541	14 954,45	0	0,00			6 077	23 278,61	1,57	2,62	3 830,61
SUL	105 084	173 387	107 363	267 136	54 627	152 385,18	831	586,17	0	0	267 905	593 693,62	69	67	6 955,88
PR	15 460	28 745,42	27 530	84 514,18	6 572	21 480,73	1	1,50			49 563	134 741,83	12,78	15,18	2 718,60
SC	35 025	54 642,15	22 152	59 590,77	20 479	54 772,45	0	0,00			77 656	169 005,37	20,03	19,03	2 176,33
RS	54 599	90 199,07	57 681	123 030,68	27 576	76 132,00	830	584,67			140 686	289 946,42	36,28	32,65	2 060,95
CO	150	345,16	928	4 508,17	5 484	21 250,30	0	0,00	0,00	0,00	6 572	26 103,63	1,70	2,94	15 800,00
MS			140	550,96	2 175	8 365,30	0	0,00			2 315	8 916,26	0,60	1,00	3 851,52
MT	92	174,34	640	3 434,65	543	2 071,83	0	0,00			1 275	5 680,82	0,33	0,64	4 455,55
GO	13	47,02	116	443,92	2 630	10 209,57	0	0,00			2 759	10 700,51	0,71	1,21	3 878,40
DF	45	123,80	32	78,64	146	603,60	0	0,00			223	806,04	0,06	0,09	3 614,53
Brasil	107 531	181 514,14	171 532	371 080,41	107 768	334 524,19	831	586,17	66	207,54	387 728	887 912,45	100,00	100,00	2 290,04

Investimento PRONAF Crédito Rural PRONAF: Financiamentos

Concedidos (número de mutuários e valor contratado) Período: janeiro a dezembro de 1997 (posição final).

TABELA 13
Investimento PRONAF
Crédito Rural PRONAF: Financiamentos Concedidos (número de mutuários e valor contratado)
Período: janeiro a dezembro de 1997 (posição final)

UF	MCR- 6.2(1)		FAT		FCO-PRONAF(2)		RECIN/PRONAF		FNE-PRONAF(1)		Total		% Participação		Valor por Mutuários (Média)
	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Sobre o N ^o	Sobre o Valor	
N	0,00	0,00	1 034	8 820,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 034,00	8 820,60	1,01	1,20	26 198,55
RO			635	5 232,70							635	5 232,70	0,62	0,71	8 240,47
AC											0	0,00	0,00	0,00	0,00
AM											0	0,00	0,00	0,00	0,00
RR											0	0,00	0,00	0,00	0,00
PA			277	2 496,60							277	2 496,60	0,27	0,34	9 013,00
AP											0	0,00	0,00	0,00	0,00
TO			122	1 091,30							122	1 091,30	0,12	0,15	8 945,08
NE	81	48	7 927	59 736			0	0,00	5 668,00	10 379,67	13 676	70 164,45	13,45	9,51	54 154,01
MA			135	1 730,70					16,00	53,10	151	1 783,80	0,15	0,24	11 813,25
PI			845	9 628,80					488,00	999,39	1 333	10 628,19	1,31	1,44	7 973,14
CE			124	1 555,20					193,00	409,33	317	1 964,53	0,31	0,27	6 197,26
RN			68	490,20					177,00	298,16	245	788,36	0,24	0,11	3 217,80
PB	71	34,17	408	2 455,60					330,00	501,98	809	2 991,75	0,80	0,41	3 698,08
PE			562	5 331,90					894,00	1 467,35	1 456	6 799,25	1,43	0,92	4 669,81
AL			843	7 740,00					229,00	476,32	1 072	8 216,32	1,05	1,11	7 664,48
SE			520	3 442,00					331,00	352,93	851	3 794,93	0,84	0,51	4 459,38
BA	10	14,21	4 422	27 362,00					3 010,00	5 821,11	7 442	33 197,32	7,32	4,50	4 460,81
MG	10	31,20	13 928	119 000	0	0,00	0	0,00	519,00	1 440,24	14 457	120 471,54	14,22	16,34	35 454,38
SP			12 528	105 797,60					519,00	1 440,24	13 047	107 237,84	12,83	14,55	8 219,35
ES			566	5 243,00							566	5 243,00	0,56	0,71	9 263,25
RJ			206	1 657,20							206	1 657,20	0,20	0,22	8 044,66
SP	10	31,20	628	6 302,30							638	6 333,50	0,63	0,86	9 927,12
SUL	77	410,90	64 325	454 735	0	0,00	0	0,00	0,00	0	64 402	455 145,60	63,33	62,13	23 329,52
PR			16 654	138 149,10							16 654	138 149,10	16,38	18,75	8 295,25
SC	28	48,90	11 391	105 011,30							11 419	105 060,20	11,23	14,62	9 200,47
RS	49	362,00	36 280	211 574,30							36 329	211 936,30	35,72	28,76	5 833,80
CO	478	2 426,36	1 128	13 079,40	6 519	66 857,20	0	0,00	0,00	0,00	8 125	82 362,96	7,99	11,16	36 521,56
MS			9	100,00	988	9 438,38					997	9 538,38	0,98	1,29	9 567,08
MT	4	8,56	3 149	33 778,24							3 153	33 786,80	3,10	4,58	10 715,76
GO	444	2 233,00	1 118	12 975,00	2 328	23 290,72					3 890	38 498,72	3,83	5,22	9 896,84
DF	30	184,80	1	4,40	54	349,86					85	539,06	0,08	0,07	6 341,88
BRASIL	646	2 916,84	88 342	655 371,20	6 519	66 857,20			6 187,00	207,54	101 694	725 352,78	100,00	100,00	46,89

Notas: 1 Dados do sistema RECOR/BACEN.

Dados mais recentes, retirados do estudo produzido em 2005 por Lauro Mattei⁷⁸ para o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural serão expostos a seguir.

A Tabela 1 refere-se aos valores das liberações totais do PRONAF, que, passou-se de uma liberação de R\$ 2.189 milhões em 2000 para R\$ 6.300 milhões em 2006⁷⁹.

⁷⁸ MATTEI, Lauro. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores* / Lauro Mattei. – Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

Tabela 1 - Recursos Liberados do PRONAF e Valor das Equalizações

Ano	Nº Contratos (a)	Montante Crédito (R\$milhão) (b)	Equalizações (c)	C/b %
2000	969.000	2.189	1.191	54,4
2001	910.000	2.153	1.268	58,8
2002	953.000	2.405	1.447	60,1
2003	1.138.000	3.807	1.594	41,8
2004	1.611.000	5.747	2.794	48,6
2005	1.800.000	6.300	1.782	28,2
TOTAL	7.381.000	22.601	10.076	44,5

Fonte: Contratos e Montante: Mattei, L (2006) . Equalização: Gasques *et al.* (2006)

A Tabela 2 mostra a distribuição regional de recursos do PRONAF relativa aos anos de 1999 e 2004.⁸⁰

Tabela 2 - Distribuição Regional dos Recursos do PRONAF

Região	Percentual de Recursos 1999	Percentual de Recursos 2004
Norte	3	12
Nordeste	26	18
Centro- Oeste	5	6
Sul	50	47
Sudeste	16	17

Fonte: Dados extraídos de Mattei, L (2006)

Por último, apresenta-se a Tabela, retirada do sítio da Secretaria da Agricultura Familiar⁸¹, que dispõe sobre as cotas da Garantia Safra disponibilizadas pelo programa por estado, agricultores e municípios participantes e pagos em cada safra.

⁷⁹ GUANZIROLI, Carlos E.. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2007, vol.45, n.2 [citado 2010-05-07], pp. 301-328 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-2003. doi: 10.1590/S0103-20032007000200004.

⁸⁰ Op. cit. Item 79.

⁸¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/>>. Acesso em: 06 de maio de 2010.

UF	Cotas Disponibilizadas					
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008/2009
AL	38.300	32.168	24.689	22.033	20.000	12.363
BA	125.000	108.541	73.778	32.980	48.863	27.000
CE	127.027	156.878	145.112	176.225	300.000	300.000
MA	--	--	--	--	1.500	8.000
MG	50.000	40.573	25.396	23.609	6.000	12.000
PB	68.700	71.239	52.006	64.558	90.000	90.000
PE	60.000	56.200	59.255	59.069	100.000	106.000
PI	32.411	40.416	40.794	46.560	80.000	85.000
RN	25.962	20.926	17.861	15.050	20.000	24.000
SE	22.600	23.060	20.199	19.003	20.000	22.000
Total	550.000	550.001	459.090	459.087	686.363	686.363

Recorreu-se a demonstração de dados estatísticos abarcados em diversas pesquisas apenas como recurso para melhor situar a questão da política agrária voltada para o agricultor familiar.

Ante o exposto, nota-se que há um real esforço por parte do Estado em prover recursos necessários para a consecução das metas estabelecidas na Constituição Federal para a aplicação da política agrícola e para a redução das desigualdades sociais e regionais.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, não resta dúvida quanto ao conteúdo programático⁸² disposto de forma esparsa na Constituição Federal de 1988, especialmente, por se tratar do ponto central do presente trabalho, o disposto sobre a política agrícola nacional em seu art. 187.⁸³

Ademais, conforme se pode aferir dos ensinamentos de Eros Grau⁸⁴ a redução das desigualdades sociais e regionais é um objetivo que deve ser buscado pelo Estado com o fito de superar o quadro de subdesenvolvimento histórico no qual o país se encontra. Assim, tendo em vista estudo apresentado nota-se um esforço real por parte do Estado em editar leis e promover políticas no intuito de criar um ambiente institucional adequado para a consecução dos princípios do texto constitucional.⁸⁵

Pode-se afirmar, com fundamento no que foi exposto, que nas normas programáticas estabelecidas na Carta Magna são eficazes, vez que serviram de diretriz para a edição de leis e implementação de políticas públicas, como o PRONAF. Dessa forma, o Estado busca atingir o fim social proposto pelo texto constitucional, combatendo a pobreza e a marginalização - alguns dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Os dados estatísticos apresentados demonstram que os investimentos financeiros realizados pelo Estado vêm aumentando o seu montante com o passar dos anos e

⁸² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Ementa: [...] Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF, 10 agosto. 1995. DJ de 20.9.2002.

⁸³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. p. 124.

⁸⁴ GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 13 ed. 2008. p. 218-220.

⁸⁵ ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão). p. 45-46.

possibilitando que os estados-membros menos desenvolvidos tenham as mesmas condições de obter o investimento público⁸⁶.

Pelo presente estudo, pode-se destacar que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, até o momento atual, oferece os mecanismos para consecução dos seus objetivos, incentivando o associativismo e criando bases para uma produção agrícola forte.⁸⁷

O PRONAF leva em conta, simultaneamente, os anseios e demandas da sociedade, as ações e recursos dos agricultores familiares bem como a participação ampla e democrática dos atores sociais. Desenvolve a capacidade de liderança dos agricultores familiares através de processos educacionais dentro dos Conselhos Regionais e a capacidade de formulação de projetos e propostas mais incisivas com o auxílio dos técnicos da EMATER.⁸⁸

O principal ponto forte do PRONAF, como já foi mencionado, é a descentralização das decisões. Assim, os Conselhos Regionais discutem dentro de suas comunidades quais benfeitorias são necessárias para as suas regiões administrativas e as comunidades elegem seus representantes do Conselho. Outra política do programa é um processo educacional de aprendizado, onde os representantes dos agricultores são incentivados a coordenarem as plenárias dos Conselhos de Desenvolvimento Rural.⁸⁹

⁸⁶ GUANZIROLI, Carlos E.. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2007, vol.45, n.2 [citado 2010-05-07], pp. 301-328 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-2003. doi: 10.1590/S0103-20032007000200004.

⁸⁷ MATTEI, Lauro. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores* / Lauro Mattei. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. p. 62-64.

⁸⁸ Op. cit. Item 87.

⁸⁹ Op. cit. Item 87.

Um dos obstáculos para a melhor alocação dos recursos do PRONAF é a interferência política das administrações nos Conselhos Regionais na formulação de projetos e propostas para as Plenárias do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Tendo em vista que as administrações possuem representantes junto aos Conselhos Regionais dos agricultores familiares.⁹⁰

Conclui-se que o PRONAF oferece as ferramentas necessárias para atingir os seus principais objetivos de fortalecer a agricultura familiar e contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais entre os agricultores familiares e os demais cidadãos, bem como os seus objetivos de manter os pequenos produtores nas áreas rurais e fortalecê-los economicamente.

Destaca-se que o estudo apresentado, por não se tratar de uma avaliação da política agrícola, não se buscou aferir o grau de eficácia, eficiência e efetividade do PRONAF e sim apenas constatar que a sua existência obedece aos dispositivos constitucionais. Ademais, encontrou-se certa dificuldade na obtenção de dados mais atuais sobre os resultados do programa e na obtenção de dados separados por regiões.

⁹⁰ Op. cit. Item 88.

REFERÊNCIAS

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, J. Eli. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão).

ABRAMOVAY, Ricardo. *Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial*. São Paulo, 1998.

ABREU, L. Santiago de. *Considerações sobre o PRONAF: uma contribuição preliminar ao debate*. Seminário Internacional “O Novo Rural Brasileiro”, Campinas (UNICAMP), 1999.

ANJOS, Flávio Sacco dos. *Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul*. In: *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 42, n. 3, set. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 06 maio 2010. doi: 10.1590/S0103-20032004000300007.

BARBOSA, Ruy. *A questão Social e Política no Brasil*. Disponível em: www.casaruibarbosa.gov.br. Acesso em: 12 de maio de 2009.

BARROSO, Lucas Abreu. *Fundamentos Constitucionais da Política Agrária no Brasil*. in *Revista de Direito Constitucional e Internacional* - Vol.61. São Paulo: RT. 2007.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10ª Ed. 1987.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, s.d.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Nação, sociedade civil, Estado e estado-nação: uma perspectiva histórica* in Texto de Discussão da EESP/FGV n. 189. São Paulo: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática À Gerencial*. In:

BRESSER-PEREIRA e Spink, orgs. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. In: Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: www.bresserpereira.org.br. Acesso em: 04 de maio de 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia estado social reforma gerencial*. Revista de Administração de Empresas, Vol. 50(1), 2010.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas, *Breve introdução ao Direito Econômico*, Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre; 1993

CAMPANHOLA, Cleiton e GRAZIANO, J. da Silva. *Diretrizes de Políticas públicas para o novo rural brasileiro*. Seminário Internacional “O Novo Rural Brasileiro”, Campinas (UNICAMP), 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNEIRO, Maria J. *Política Pública e Agricultura Familiar: Uma Leitura do Pronaf. Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 8, Abril de 1997.

CLARK, G. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COUTINHO, Maurício C. *A teoria econômica de Celso Furtado: Formação econômica do Brasil*. In: LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (Orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. Goiás: Verbena, 2008.

DAHL, Robert. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar.

DESER. *Manual do Pronaf*. Curitiba, 1997.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Democracia e direito*. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9332>>. Acesso em: 30 abr. 2007.

FILHO, Marçal Justen. *Ordem Econômica e Financeira* in “Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 2 ed. 2006.

FLORES, Murilo X.; MACEDO, M., ROSA, Sueli. *Desenvolvimento local sustentável: uma nova estratégia de intervenção no mundo rural*. Revista de Política Agrícola, 1998.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34º Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, José. *O problema fundiário do Brasil e sua dimensão política*. Revista da ABRA. v. 7, n. 4, jul./ago. 1977.

GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, São Paulo: Malheiros, 13 ed. 2008.

GUANZIROLI, Carlos E.. *PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2007, vol.45, n.2 [citado 2010-05-07], pp. 301-328. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-2003. doi: 10.1590/S0103-20032007000200004.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

JESUS, A Marcos da S de. *Tentativas de criação da justiça agrária após a constituição federal de 1988*, Revista de informação legislativa, v.35, nº 137, p. 195-201, jan./mar. de 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Ed. UnB, 1990.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Disponível em: www.ebooks.org.br. Acesso em: 20 de maio de 2009.

LOCKE, John. *Two treatises of civil government*. London: Everyman's Library, 1966. p. 117-241. Tradução de Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. Ática: São Paulo, 2000.

MATTEI, Lauro. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores* / Lauro Mattei. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MATTIA, Fábio Maria de. *Aspectos da teoria geral do direito agrário: importância do*

direito agrário para as atividades agropastoris. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 30, dez./mar. 2000/2001.

MILABAND, Ralph. *O estado na sociedade capitalista*. Trad. Fanny Tabak. Rio de Janeiro: Zahar.

MILLS, Wright C. *A elite do poder*. 4. ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MOREIRA, Nelson Camatta. *Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 06 de maio de 2010.

RESENDE, Lécio. *O Estado democrático de direito* in Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral do Acre. Ano I, n. I, janeiro de 2007.

SOMBRA, Thiago Luís dos Santos, *A eficácia dos direitos fundamentais nas relações jurídico-privadas*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

VEIGA, J. Eli da. *Agricultura Familiar e Sustentabilidade*. Cadernos de Ciência Tecnologia, Brasília. 1996.

Bibliografia de apoio

Avaliação de políticas pública

BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BELIK, Walter. *Pronaf: Avaliação da Operacionalização do Programa*. Seminário Internacional "O Novo Rural Brasileiro", Campinas (UNICAMP), 1999.

WEISS, Carol H. *Evaluation*. 2nd Edition. Upper Saddle River. Prentice Hall, 1998.

WORTHEN, Blaine et alli. *Avaliação de Programas Governamentais: Concepções e Práticas*. São Paul: EDUSP, 2004.

Teoria Política

WEBER, Max. "A política como vocação". In: *Ciência e política: Duas vocações*. São Paulo: Cultrix, s.d.

Legislação Afeta ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Manual De Crédito Rural

Manual de Crédito Rural - MCR

Manual de Crédito Rural 10 -Pronaf Jovem

Medida Provisória

Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008

Que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário.

Leis

LEI Nº 11.326, de 24 de julho de 2006

Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

LEI Nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004

Dispõe sobre a concessão de subvenção para equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito para investimentos na Região Centro-Oeste, a serem contratadas até 31 de dezembro de 2005; acrescenta o art. 6o-A à Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e altera a redação do § 2o do art. 7o da Lei no 9.126, de 10 de novembro de 1995.

LEI Nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003

Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.

LEI Nº 10.696, de 2 de julho de 2003

Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.

LEI Nº 10.552, de 19 de julho de 2002

Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.

LEI Nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001

Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como dos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com risco para o Tesouro Nacional ou para os Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dá outras providências.

LEI Nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001

Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.

LEI Nº 9.321, de 5 de dezembro de 1996

Dispensa a comprovação de regularidade do recolhimento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para fins de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e dá outras providências.

LEI Nº 4.829, de 5 de novembro de 1965

Institucionaliza o Crédito Rural.

Portarias

PORTARIA Nº 67, de 23 de julho de 2008

PORTARIA Nº 52, de 9 de outubro de 2007

PORTARIA Nº 98, de 29 de agosto de 2007

Estabelece o regulamento e as condições para as operações de crédito na linha Pronaf Jovem.

PORTARIA Nº 29, de 05 de abril de 2006

Considerar prorrogado até 30 de junho de 2006 o prazo para emissão das Declarações de Aptidão ao Pronaf – DAP, em formulário de papel ou por meio eletrônico

PORTARIA Nº 97, de 14 de novembro de 2006

Normatiza a prestação e remuneração de serviços de ATER para a linha de crédito Pronaf Grupo B.

PORTARIA Nº 63, de 20 de dezembro de 2005

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, no uso da competência que lhe confere o art. 87, resolve que o § 3º do art.1º, da Portaria nº 46, de 25 de agosto de 2005 passa a vigorar com a seguinte redação.

PORTARIA Nº 40, de 29 de novembro de 2005

O Secretário de Agricultura Familiar, substituto, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no uso de suas atribuições legais, tornar público as Declarações de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que identificam os beneficiários do Pronaf, como habilitados a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa. Anexo: Formulários abaixo.

Declaração de Aptidão ao Pronaf – Formulários

Modelo 1.5.1 - Grupos A e A/C

Modelo 1.5.2 - Grupos B, C, D e E

Modelo 2.0 - Filho (a) do (a) Agricultor (a) Familiar

Modelo 2.1 - Mulheres Agregadas Agricultoras Familiares

Modelo 3.0 - Beneficiários Especiais - Agroindústrias e Cooperativas de Crédito

PORTARIA Nº 46, de 25 de outubro de 2005

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, no uso da competência que lhe confere o art. 87, resolve estabelecer condições e procedimentos para emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf.

PORTARIA Nº 51, de 10 de outubro de 2005

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, no uso da competência que lhe confere o art. 87, resolve que o § 1º do art. 2º da Portaria nº 46, de 25 de agosto de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação.

PORTARIA CONJUNTA Nº13, de 22 de agosto de 2005 e MANUAL REFORMA AGRÁRIA

Institui o Grupo Nacional de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária - GARA, os Grupos Estaduais de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária - GERAs, e o Manual da Política Agrícola Para a Reforma Agrária.

PORTARIA Nº 75, de 20 de setembro de 2004

Dispõe sobre o regulamento e as condições estabelecidas para as operações de crédito de investimento e custeio ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, resolve estabelecer as seguintes condições e procedimentos para emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 110 /MF/MDA, de 13 de maio de 2004.

Considera o disposto nas Resoluções nos 3.194 e 3.195, ambas de 11 de maio de 2004, do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre o rebate nas operações de custeio e sobre a prorrogação do vencimento das parcelas das operações de investimento rural.

PORTARIA Nº 30, de 11 de dezembro de 2003

Concessão da DAP, com direito ao sobreteto de 50% (cinquenta por cento) dos grupos C e D, do Pronaf, às famílias de agricultores que, tendo filhos com idade entre 16 (dezesseis) e 25 (vinte e cinco) anos, comprovarem participação destes em cursos ou estágios supervisionados de formação profissional.

PORTARIA Nº 28, de 30 de setembro de 2003

Concessão a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP, para filhos(as) de agricultores que arrendam uma parte da propriedade da família.

PORTARIA Nº 18, de 13 de agosto de 2003

Os agricultores familiares que pretendem adotar sistemas de produção agroecológicos e desejam se valer da possibilidade de elevação dos limites dos créditos do Pronaf, de custeio e investimento para o Grupo C e de investimento para o Grupo D, em até 50% (cinquenta por cento), necessitam apresentar aos agentes financeiros proposta ou projeto de financiamento.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 411, de 20 de agosto de 2002

Cria ações de incentivo à silvicultura e sistemas agroflorestais no âmbito do Pronaf Florestal.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 13, de 19 de setembro de 2002

Reconhecer as populações extrativistas tradicionais das RESEX como beneficiárias do PNRA, obedecidos os procedimentos operacionais adotados pelo INCRA e IBAMA.

PORTARIA CONJUNTA Nº 62, DE 22 de novembro de 2002

Estabelece que as Declarações de Aptidão ao Pronaf - DAP, concedidas aos extrativistas tradicionais das Reservas Extrativistas - RESEX, reconhecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Ministério do Meio Ambiente - MMA como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e do crédito rural destinado ao Grupo A do Pronaf, devem ser emitidas pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SR/Incra.

PORTARIA CONJUNTA INCRA/SAF Nº 004, de 25 de maio de 2001

Autoriza em caráter excepcional, para fins de contratação de crédito PRONAF/Grupo A pelos beneficiários em Projetos de Assentamento criados até dezembro de 1999, a substituição do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, exigido na alínea “c” do Art. 2º da Portaria SAF/INCRA nº 03, de 11 de julho de 2000, pelo Plano de Desenvolvimento Simplificado – PDS, extraído do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA do INCRA.

PORTARIA CONJUNTA SAF/INCRA Nº 03, de 11 de julho de 2000

Na ausência do CEDR e até a criação deste, a definição de critérios de priorização será feita pela Unidade de Articulação, conforme definido pela Portaria INCRA no. 468, de 21 de outubro de 1999.

PORTARIA CONJUNTA SAF/INCRA Nº01, de 21 de janeiro de 2000

Considera os termos da RESOLUÇÃO/BACEN/Nº 2629, de 10 de agosto de 1999, que altera e consolida as normas aplicáveis nos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF.

Portaria nº 98, de 29 agosto de 2007 Pronaf Jovem

PORTARIA Nº 75, de 8 de setembro de 2008

Decretos

DECRETO Nº 6.760, de 5 de fevereiro de 2009

Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004, que cria o Garantia-Safra e dispõe sobre o Comitê Gestor do Garantia-Safra.

DECRETO Nº 6.200, de 28 de agosto de 2007

Dispõe sobre a concessão de rebate sobre as parcelas com vencimento em 2007 de financiamentos de investimento rural e de custeio agropecuário de safras anteriores, contratados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

DECRETO Nº 4.603, de 21 de fevereiro de 2003

Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

DECRETO Nº 4.623, de 21 de março de 2003

Dispõe sobre os Conselhos Nacional de Política Agrícola - CNPA e Deliberativo da Política do Café - CDPC, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências.

Resoluções

RESOLUCAO Nº 3.497

Dispõe sobre concessão de rebate de que trata o Decreto nº 6.200, de 2007, e sobre permissão para prorrogação parcial de parcelas de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

RESOLUÇÃO Nº 3.467, de 02 de Julho de 2007

Altera dispositivos do Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e institui linha de crédito no âmbito desse programa.

RESOLUÇÃO Nº 3.150

Dispõe sobre alterações no regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

RESOLUÇÃO Nº 3.151

Dispõe sobre o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural Familiar (Proger Rural Familiar).

RESOLUÇÃO Nº 3.230

Dispõe sobre linha de crédito destinada ao financiamento das despesas de custeio de café da safra 2004/2005, ao amparo de recursos do Funcafé.

RESOLUÇÃO Nº 3.233

Define as remunerações dos agentes financeiros das operações de financiamento contratadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

RESOLUÇÃO Nº 3.234

Altera disposições do Proagro, constituindo no seu âmbito o "Proagro Mais", para atender aos pequenos produtores vinculados ao Pronaf.

Normas De Execução

NORMA DE EXECUÇÃO INCRA/Nº 39, de 30 de março de 2004

Estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.